

# PETRÓLEO E MEIO AMBIENTE \*

*Celso de Albuquerque Barreto\*\**

**SUMÁRIO.** 1. Introdução. 2. Do individual ao coletivo e difuso. 3. Breve histórico do direito ambiental no Brasil. 4. Proteção jurídica do meio ambiente na legislação brasileira. 4.1. Constituição Federal. 4.2. Direito Civil. 4.3. Direito Penal. 4.4. Direito Administrativo. 4.5. Princípios constitucionais e legais sobre meio ambiente. 4.6. Instrumentos processuais de proteção ambiental. 5. Principais acidentes ecológicos na indústria do petróleo no Brasil e no mundo. 6. Conclusão.

## 1. Introdução

O objetivo da presente exposição é tentar situar a indústria do petróleo, face à legislação brasileira em vigor sobre meio ambiente. A época e o local são oportunos para essa digressão. Dois acidentes ambientais de porte e repercussão ocorreram neste ano, decorrentes das atividades da indústria do petróleo e Campos é a cidade mais importante da região, hoje, a maior produtora brasileira de petróleo, encontrado na Bacia de Campos, em lâminas d'água que chegam aos 2.000 metros de profundidade, numa conquista tecnológica só comparável à exploração espacial. Mas, se de um lado, aquelas descobertas *off shore* tanto orgulham os brasileiros e os campistas e representam uma esperança econômica para o País e para o Estado do Rio de Janeiro, de outro podem

\* Palestra proferida no simpósio "Direito Moderno e Estado Contemporâneo", realizado em novembro de 2000.

\*\* Advogado no Rio de Janeiro.

ameaçar o eco-sistema, a exigir o conhecimento da legislação, de forma a incentivar a atividade preventiva, a qual, nesse terreno, é mais importante e eficaz do que a repressiva.

Não se pretende aqui um profundo exame de cada um dos itens a seguir enfocados, mesmo porque cada item exigiria um volume para bem enfrentá-lo, mas possibilitar, num exercício de concisão e síntese, visão atualizada sobre assunto que é, hoje, de interesse geral, mas especialmente dos operadores do direito: juízes, membros do MP, advogados, alunos e estudantes de direito. Dentre as diversas formas de poluição, procuramos focar a atenção sobre a provocada pelo petróleo e derivados, tema desta exposição. Ao final, indicamos a bibliografia donde extraímos os dados para a presente exposição, a qual poderá ser útil para os que desejarem aprofundar estudo sobre o tema. Se conseguirmos transmitir visão resumida e atualizada, dos pontos a seguir abordados, nos sentiremos compensados.

## **2. Do individual ao coletivo e difuso**

Dentre as revoluções sofridas pelo direito, no século que termina, uma das mais importantes foi a evolução do direito individual ao coletivo e difuso. Após a elevação do direito individual que se seguiu à Revolução Francesa, como a figura mais importante da ordem jurídica, foram tomando relevância os direitos sociais, transformando-se a presença do Estado, de simples garantidor dos direitos individuais, a ensejador da segurança social.

A Constituição de Weimar, de 1919, representa a consagração dessa tendência social do direito, influenciando toda a elaboração constitucional e legislativa que se lhe seguiu. A tônica não é mais o individualismo, mas a criação de direitos econômicos e sociais, como o

trabalho, a moradia, o acesso à terra, à saúde e à educação, atribuindo-se ao Estado a efetivação de tais direitos. A essa segunda fase, seguiu-se a atual, que é a da garantia dos chamados direitos difusos, dos quais, a seguir, trataremos. Tais interesses prendem-se, mais das vezes, a elementos acidentais e de fato do que a vínculos jurídicos; são informais e espalhados, transcendendo o interesse da pessoa isolada para situarem-se em determinada coletividade, o que lhes confere aquela característica de interesses difusos ou coletivos.

Os direitos individuais e sociais persistem, mas pode-se dizer que grande parte dos direitos passou da esfera puramente individual, sem dono certo, para as coletividades e para a proteção dos chamados direitos e interesses difusos, ou seja, daqueles que se referem a um bem indivisível que, transcendendo os interesses da pessoa isolada, dizem respeito a determinada parcela da população, não necessariamente unida por vínculos jurídicos, geralmente representada pelos interesses do consumidor, preservação dos valores culturais, espirituais e ambientais de uma coletividade. Na parte relativa ao ambiente, a legislação procura preservar a flora, a fauna, a atmosfera, o ar que respiramos, em suma, o equilíbrio ecológico, em todas as suas formas, principalmente quanto às florestas, lagoas, mares, rios e aquíferos de qualquer natureza.

A síntese da orientação individualista que predominava antes do nascimento dessa consciência coletiva e difusa encontra-se no art. 6.º do Código Civil Brasileiro: "Ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio salvo quando autorizado por lei." A essa orientação individualista do direito, que ainda prevalece na defesa dos interesses puramente individuais, foi sendo acrescentada a noção dos direitos coletivos e difusos, os quais passaram a ser representados pelo Ministério Público, pelas pessoas jurídicas de direito público (União,

Estado e Municípios, suas entidades) e por associações, as quais, tendo mais de um ano de funcionamento, incluam entre suas finalidades a proteção daqueles interesses difusos, numa legítima revolução institucional, que trouxe voz e representação a coletividades que não as tinham, até a entrada em vigor da Lei da Ação Civil Pública (Lei 7347, de 24/7/85).

### 3. Breve histórico do direito ambiental no Brasil

O primeiro passo para a preservação dos direitos ambientais situa-se, de maneira incipiente, no Código Civil Brasileiro, de 1916, o qual elencou várias disposições de natureza ecológica, através da prevenção dos direitos de vizinhança. Nas décadas que se seguiram, começa a ser instituída, esparsamente, uma legislação que já se pode chamar ambiental, como a sanção dos Códigos de Águas, Florestal, da Pesca, de Minas e Penal, todos contendo o embrião do que seria a atual legislação ambiental.

Mais recentemente, na década de 1960, o Estatuto da Terra, a Lei de Proteção à Fauna e a reformulação dos Códigos Florestal, da Pesca e da Mineração, a criação do Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental, a legislação de controle da poluição por atividades industriais, a criação de áreas turísticas, a previsão de responsabilidade por danos nucleares, a responsabilidade penal por danos ambientais, passam a constituir a base da legislação que se seguiria. Mas foi a partir da Conferência de Estocolmo, de 1972, que a legislação ambiental brasileira começou a tomar forma, apontando Édis Milaré (*"Direito do Ambiente"* - Ed. RT/2000) os *quatro marcos*, que considera mais importantes dessa evolução:

- a) edição da Lei 6938, de 31/8/81, que trouxe para o mundo do direito o conceito do meio ambiente como objeto específico de proteção;

- b) edição da Lei 7347, de 24/7/85, que disciplinou a ação civil pública como instrumento processual específico para a defesa do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- c) a promulgação da Constituição de 1988 que dedicou capítulo específico ao meio ambiente, tornando aquela Constituição uma das mais avançadas do mundo, em matéria ambiental, e trazendo, em sua esteira, as Constituições estaduais e as Leis Orgânicas dos Municípios, com dispositivos de proteção ao meio ambiente;
- d) a vigência da Lei 9605, de 12/2/98, que dispôs sobre as sanções penais e administrativas aplicadas às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Esse complexo de leis ambientais, suportadas por forte embasamento constitucional e complementada por normas legais e regulamentares, representa a infra estrutura jurídica do moderno Direito Ambiental Brasileiro.

#### **4. Proteção jurídica do meio ambiente na legislação brasileira**

A política energética e a exploração de petróleo e gás natural, no Brasil são, hoje, disciplinadas pela Lei 9478, de 6/8/97, a qual aponta, como um dos principais objetivos da política energética, a proteção ao meio ambiente (art. 1º, IV). A Agência Nacional do Petróleo - ANP, segundo a mesma lei, tem, como uma de suas finalidades, “fazer cumprir as boas técnicas de conservação e uso racional do petróleo, dos derivados e do gás natural e de preservação do meio ambiente” (art. 8º, IX). As atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural serão exercidas

mediante contratos de concessão procedidas de licitação. O art. 44, I, da Lei 9478/97, determina que o contrato de concessão deverá estabelecer a obrigação de o concessionário adotar, em todas as suas operações, as medidas para a proteção do meio ambiente. Essa responsabilidade do concessionário é objetiva, isto é, sem necessidade de demonstração de culpa, pelos danos causados ao meio ambiente, bastando a ocorrência do dano e a demonstração do nexo causal entre a ação ou a omissão do concessionário e aquele prejuízo para que surja a obrigação de indenizar, não excluindo a responsabilidade objetiva do poluidor a licitude da atividade, o caso fortuito, a força maior e o fato de terceiro.

#### **4.1. Constituição Federal**

A Constituição Federal de 1988 dedica o Capítulo VI (art. 225 e ss.) ao meio ambiente, estabelecendo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público a obrigação de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, a obrigação de reparar danos causados e dispondo que “as condutas e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas e jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.”

#### **4.2. Direito Civil**

A responsabilidade de reparar civilmente os danos causados ao meio ambiente é de natureza *objetiva*, isto é, independe da necessidade de que seja demonstrada a culpa do causador do dano ou acidente ecológico. Basta a ocorrência do dano e a demonstração do nexo causal

para que surja a obrigação de reparar os prejuízos causados. É o que dispõe o art. 14, §1º, da Lei 6938/81. Cumpre lembrar que a regra geral, inscrita no art. 159, do Código Civil, exige a prova da *culpa* do infrator, para que surja a obrigação de indenizar.

A partir da lei das estradas de ferro, verifica-se uma tendência para a *objetivação* da responsabilidade civil, isto é, da responsabilidade sem culpa, estendida das estradas de ferro, para os demais transportadores, depois, para outras atividades, como a nuclear, e, a partir da Lei 6938/91, para todos os danos causados ao meio ambiente.

### 4.3. Direito Penal

Como vimos, a Constituição de 1988 estabeleceu a *responsabilidade penal* das pessoas físicas e jurídicas que causarem danos ao meio ambiente. A matéria encontrava-se tratada no Código Penal e em leis esparsas, sem a necessária sistematização, o que veio a ocorrer com a entrada em vigor da Lei 9605, de 12/2/98, que dispôs sobre as sanções penais e administrativas às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Discute-se, todavia, (veja-se na bibliografia consultada "*Responsabilidade penal da pessoa jurídica*") sobre a possibilidade de responsabilizar-se, penalmente, a pessoa jurídica, o que só será aclarado com a orientação da jurisprudência.

### 4.4. Direito Administrativo

Os instrumentos do direito administrativo em matéria ambiental são de âmbito preventivo e repressivo. No terreno preventivo, apontam-se o sistema de licenciamento ambiental, pelo IBAMA, com a criminalização dos que descumprirem as obrigações ambientais, a auditoria

ambiental, o estudo dos impactos ambientais, através dos Estudos de Impacto Ambiental, Relatório de Impacto Sobre o Meio Ambiente - RIMA, realização de audiências públicas e o exercício do poderes de polícia ambiental, culminando com os referidos licenciamento e autorização ambiental. Do ponto de vista repressivo, podem os órgãos ambientais impor multas, perda de incentivos e benefícios fiscais, perda e/ou suspensão de participação em linhas de crédito oferecidas pelos estabelecimentos oficiais de crédito, suspensão e redução de atividades, cassação de licença, caducidade da concessão de lavra, perda de registros, demolições, embargos e interdições.

Todas essas providências encontram-se reguladas através de extensa legislação e normatividade das três esferas de poder (União, Estado e Município), sendo de ressaltar, pela sua posição de supremacia, em relação aos órgãos estaduais e municipais, importância e especialização a atividade desempenhada pelo IBAMA.

#### **4.5. Princípios constitucionais e legais sobre meio ambiente**

Princípios, no sentido jurídico, são as normas elementares ou os requisitos primordiais instituídos como base ou fundamento de algum ramo do direito. Revelam, em suma, a conduta a ser observada em qualquer operação jurídica atinente àquele setor. Expressam, desse modo, sentido mais relevante do que a própria norma ou regra jurídica. Mostram-se a própria razão fundamental das coisas jurídicas, transformando-se em perfeitos axiomas. Significam os pontos básicos que servem de ponto de partida ou de elementos vitais daquele ramo do direito. Nem sempre os princípios se inscrevem nas leis, mas porque servem de base ao direito são tidos como preceitos



fundamentais para a proteção dos direitos (cf. De Plácido e Silva, Vocabulário Jurídico).

No Direito Ambiental, são apontados os seguintes *princípios*:

- a) acesso equitativo aos recursos naturais;
- b) usuário - pagador e poluidor - pagador;
- c) prevenção, precaução, responsabilização e reparação;
- d) informação;
- e) participação na formação das decisões administrativas e judiciais;
- f) educação ambiental;
- g) obrigatoriedade da intervenção estatal;
- h) ubiquidade;
- i) ambiente ecologicamente equilibrado;
- j) cooperação entre os povos;
- l) direito ao desenvolvimento sustentável, e
- m) função sócio-ambiental da propriedade.

#### **4.6. Instrumentos processuais de proteção ambiental**

A tutela processual do ambiente diz respeito aos diversos instrumentos processuais postos à disposição dos legitimados ativos para fazer efetivas as garantias e os princípios protetores do meio ambiente. De fato, pouco serviriam as normas de direito substantivo e material relativas ao meio ambiente não existissem os meios processuais adequados a tornar efetiva aquela proteção. Podemos, dessa forma, apontar como meios processuais específicos para a proteção do ambiente os seguintes:

- a) Ação Civil Pública - Instituída pela Lei 7347/85, é, sem dúvida, a mais efetiva norma processual de proteção ao meio ambiente, nela figurando como legitimados ativos o Ministério Público, as pessoas jurídicas de direito público interno, suas entidades e

as associações que, constituídas há mais de um ano, tenham dentre seus objetivos a defesa dos interesses difusos.

b) Inquérito Civil Público - Instituído pela mesma lei, assegura ao Ministério Público poderoso instrumento para apuração dos fatos de sua competência, com vistas ao ajuizamento das ações cabíveis, em decorrência do ali apurado.

c) Ação Popular - Meio processual através da qual qualquer cidadão, que seja eleitor e, no gozo de seus direitos políticos, pode provocar o pronunciamento do Poder Judiciário.

d) Ação Penal Pública - De iniciativa exclusiva do Ministério Público, trata-se de ação incondicionada, porque em jogo a proteção do meio ambiente, considerado patrimônio público a ser necessariamente assegurado.

e) abstrato, da inconstitucionalidade da lei ou ato normativo, sendo legitimadas para propor essa ação as pessoas e entidades listadas no art. 103 Ação Direta de Inconstitucionalidade - Tem por objeto a declaração, em da Constituição.

Além das ações principais, em matéria ambiental, acima apontadas, podem servir para a defesa da coletividade ou do indivíduo, prejudicados por ofensas ao meio ambiente, o Mandado de Segurança Coletivo, o Mandado de Injunção e as ações civis tradicionais, como as de responsabilidade civil, cominatórias, nunciação e embargo de obras, etc.

## **5. Principais acidentes ecológicos na indústria do petróleo no Brasil e no mundo**

Com a utilização intensiva, a partir do primeiro quarto do século XX, do petróleo e seus derivados, como

combustíveis, geradores térmicos e matérias primas para a indústria petroquímica, tornou-se indispensável seu transporte entre as regiões produtoras e os centros industriais e consumidores. Esse transporte, em escala planetária e em quantidade crescente, fez com que os petroleiros passassem a ter dimensões gigantescas, os super-petroleiros, transportando pelos mares milhões de barris de petróleo. Em terra, o transporte por dutos passou a ser a forma mais usual, pela economia e facilidade dessa forma de transporte de tais insumos. O refino do petróleo e a indústrias petroquímicas passaram a afetar a atmosfera com a emissão de resíduos poluentes resultantes de seus processos industriais. Com isso aumentaram os riscos dessas atividades para o meio ambiente, a princípio desprezados pela euforia do crescimento econômico, mas que passaram a constituir ameaça para o meio ambiente e para a sobrevivência da flora, fauna, recursos hídricos e para a atmosfera.

Os primeiros grandes acidente ecológicos na indústria do petróleo ocorreram com os naufrágios dos super - petroleiros Torrey Canyon, em 1967, e Amoco - Cadiz, em 1978, e os derrames provocados pelo Exxon - Valdez e Kharg - 5, ambos em 1989, todos com prejuízos para os mares, fauna e flora dos litorais que receberam o óleo pelos mesmos transportado.

No Brasil, tivemos, na década de 1980, o vazamento de gasolina e o subsequente incêndio, na Vila Socó, em Santos, São Paulo, que provocaram 138 mortes. No corrente ano, dois acidentes ecológicos sacudiram o País: o vazamento de óleo, ocorrido em janeiro, no duto entre a Refinaria Duque de Caxias e os Terminais da Guanabara, despejando milhares de litros de óleo na já poluída Baía da Guanabara, com sacrifício dos manguezais, flora, fauna e atividades pesqueiras, acidente esse que provocou comoção nacional, mas já mitigado e sanado pela Petrobras. Mais recentemente, no dia 16 de julho, um

vazamento de 4 milhões de litros em oleoduto que transportava petróleo entre o terminal marítimo de São Francisco do Sul, em Santa Catarina, para a Refinaria Presidente Getúlio Vargas, em Araucária, Estado do Paraná, causou a contaminação dos Rios Barigüi e Iguaçu. O óleo só foi controlado na localidade de Balsa Nova, a 44 quilômetros do local do acidente. Este último acidente, embora de menor repercussão do que o da Baía da Guanabara, foi potencialmente mais perigoso, pois poderia comprometer o aquífero da região, e que só foi contido com vultosos gastos.

## 6. Conclusão

*Gestão ambiental passa a ser prioridade na Petrobras, acima da produção e lucro... Sofremos bastante com o acidente na Baía da Guanabara e precisamos recuperar nossa defasagem de duas décadas em política do meio ambiente.*

Essas palavras do Presidente da Petrobras, Phillipe Reischtl, publicadas na Revista Petrobras, número 72, de agosto de 2000, refletem a mudança de orientação das empresas: A gestão ambiental sobrepõe-se à produção e ao lucro. As razões para essa mudança são simples e pragmáticas. Como o respeito ao meio ambiente tornou-se uma aspiração universal, qualquer agressão contra ele praticada, com ou sem culpa, afeta a imagem da empresa, prejudicando sua marca, produção e conceito, nacional e internacional, tudo se refletindo nos resultados financeiros da empresa e na sua capacidade de obter empréstimos e financiamentos. Talvez mais do que a repressão civil, penal e administrativa essa realidade negocial venha a obrigar as empresas potencialmente agressoras do ambiente,

ainda as mais descuidadas, a rever seus conceitos a propósito da ecologia.

No caso da Petrobras, nos dois recentes acidentes ecológicos ocorridos este ano (Baia da Guanabara e Paraná), as atitudes de transparência, reconhecimento de culpa, disposição de reparar os danos causados e reduzir seus efeitos, prontamente adotadas pela empresa, contribuíram para amenizar eventuais falhas na prevenção e recuperar a imagem da empresa. A prevenção, em matéria ambiental, continua, entretanto, a ser a prioridade maior, em qualquer empresa que exerça atividades potencialmente agressoras ao ambiente.

## Referências:

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Curso de direito ambiental*. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 1990.

BARRETO, Celso de Albuquerque. *Interesses difusos e meio ambiente*. Tese aprovada no IX Seminário do Serviço Jurídico da Petrobrás, 1985.

CAMPOS, Ronaldo Cunha. *Ação Civil Pública*. Rio de Janeiro: AIDE ED., 1989.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Ação Civil Pública*. São Paulo: Julex Livros, 1987.

GOMES, Luiz Flávio (coord.). *Coletânea de artigos: Responsabilidade penal da pessoa jurídica*. São Paulo: Ed. RT, 1999.

MACHADO, Paulo Afonso de Leme. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Ed. Malheiro, 2000.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Civil Pública*. São Paulo: Ed. RT, 1996.

MILARÉ, Edis. *Ação Civil Pública*. São Paulo: Ed. RT, 1995.

\_\_\_\_\_. *Direito do ambiente*. São Paulo: Ed. RT, 2000.

OLIVEIRA, Helli Alves de. *Responsabilidade do Estado por danos ambientais*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1990.

PRADO, Luiz Regis. *Direito penal ambiental*. São Paulo: Ed. RT, 1992.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Ed. Malheiro, 2000.

SMÂNIO, Gianpaolo Poggio. *Interesses difusos e coletivos*. São Paulo: Ed. Atlas, 1999.

ZUCCA, Aldo Jácomo. *O direito da terra*. Rio de Janeiro: Ed. Petrobras, 1990.